

getto prioritario del proprio *action plan*. A San Donato questo tema attraversa tutti gli strumenti, articolandosi in modi affatto differenti; sembra quasi essere la parola d'ordine, che sarebbe però banale leggere solo come deriva dell'attenzione riservata alla società locale e ai bisogni che essa esprime. In terzo luogo vi è la consapevolezza o, meglio, la convinzione enunciata nelle prime pagine del Documento di piano «che non si possa progettare il futuro di un territorio e di una comunità prescindendo dal patrimonio di conoscenze e di esperienze dirette degli abitanti, e dalle reali disponibilità all'intervento da parte degli attori delle trasformazioni». Ciò significa ridurre l'estraneità dei cittadini alla costruzione del futuro della propria città, la distanza tra gli strumenti attraverso cui si realizzano le trasformazioni e i soggetti che con queste avranno a che fare, promotori, gestori o "consumatori" del cambiamento. Anche qui, riconoscere l'urgenza di una maggiore conoscenza di questi aspetti non va inteso come qualche cosa piattamente finalizzato a costruire consenso. Si tratta piuttosto di mettere a disposizione un preciso supporto conoscitivo, finalizzato a ridurre l'ambiguità del ruolo che ciascuno strumento e ciascun soggetto svolgono nei processi di trasformazione.

Nel loro insieme questi tre motivi fanno dell'esperienza di San Donato una "sperimentazione di emancipazione" originale, un laboratorio di innovazione del fare urbanistica in Italia. Forse non è un caso che ciò sia avvenuto in un momento di cambiamento del quadro legislativo regionale e di quello degli interlocutori della politica urbanistica cittadina. Un momento forse meno protetto e meno presidiato da poteri interessati a bloccare esperienze nuove capaci di alterare lo *status quo*.

## Alla ricerca della dimensione operativa

Paolo Galuzzi

Mi è stato chiesto di commentare l'operazione urbanistica del Laboratorio San Donato, a partire dalla prospettiva della Lr 12/05 lombarda. Si tratta di osservare come un processo urbanistico così ricco e complesso sia stato depositato nella dimensione, ben più stretta, offerta dal nuovo piano comunale lombardo (Pgt); sperimentando e interpretando una legge che ha proposto una singolare soluzione di riforma del piano e, nel farlo, ha lasciato più di un aspetto applicativo non risolto. Pur replicando la formula tripartita di numerose nuove leggi regionali, il Pgt è stato articolato in modo particolare: affiancando al già esistente Piano dei servizi (Pds), il Documento di piano (Dp), a carattere generale e non conformativo e il Piano delle regole (Pdr), a carattere prescrittivo, indirizzato alla sola regolamentazione della città consolidata e dei territori non urbani. Un'evidente particolarità del modello lombardo consiste, pertanto, nella mancanza di uno strumento operativo di definizione progettuale e conformativa delle potenziali trasformazioni urbane, pubbliche e private. Tale ruolo sembrerebbe affidato, in modo implicito e improprio, ai tradizionali piani esecutivi o ai Programmi integrati di intervento (Pii), che ne rappresentano al più il momento attuativo, ma non coprono certamente la componente operativa, selettiva e di durata limitata, che consentirebbe ai comuni di distribuire con gradualità nel tempo lo sviluppo, di attribuire i diritti di trasformazione e, di conseguenza, di misurare le necessità della città pubblica. Mancando questa componente, la sperimentazione del Pgt rischia di oscillare tra la forma tradizionale del Piano

regolatore e quella promossa in Lombardia dalla Lr 9/99, con i Documenti di inquadramento dei Pii.

L'operazione affrontata dal laboratorio San Donato coglie tale sfida, scegliendo di comprimere nel modo più convincente la dimensione generale-strategica e quella operativa-attuativa. Una scelta aiutata anche da almeno due condizioni privilegiate proprie del contesto. L'elevata qualità urbanistica, sostenuta dagli eccellenti standard di abitabilità ereditati dalla storia e dall'influenza della "città di Mattei"; un solo interlocutore privato nello scacchiere strategico delle aree di trasformazione centrali.

Convincente è infatti il modo con cui si sono stretti insieme strategie, strutture e progetti, in un Dp che non si limita a essere documento di politiche e obiettivi, ma è costituito da un insieme di disegni e scenari, rappresentati in chiave programmatica e iconica. Disegni che esprimono precise strategie d'azione e, al contempo, l'ossatura di un progetto territoriale che ordina e seleziona assetti progettuali e precise azioni di trasformazione urbana. Il condensato della progettualità esplorata e partecipata si deposita nel Dp che, sprovvisto di una componente normativa, anche di solo indirizzo, lascia al Pdr e al Pds, che hanno carattere conformativo, il trattamento più specifico e approfondito degli ambiti di trasformazione. Quasi a suggerire un valore normativo più pregnante delle indicazioni avanzate nell'esplorazione progettuale. Nei tre documenti, la dimensione strategica e quella progettuale dialogano con chiarezza, disegnando la rete e i compiti della progettualità futura sulle aree strategiche centrali, sulle singole realtà locali e di quartiere, nei progetti minuti di trasformazione. La chiarezza è sostenuta dalla rappresentazione e dalla comunicazione verbo visiva, graficamente precisa ed elegante nel

In search of a working dimension  
Paolo Galuzzi

I have been asked to comment on the town-planning operation carried out by the San Donato Workshop taking the Lombardy regional law of 2005 as a starting point. This involved observing how such a complex and extensive town planning process could be framed within the much narrower dimension offered by the new town-planning scheme for Lombardy, the so called Pgt (*Piano di governo del territorio*, or Territorial administration plan). By experimenting and interpreting a law that proposed a unique solution to reform the scheme and, in doing so, let more than one aspect of its application unresolved.

The Pgt adopted a particular structure, by flanking the existing Services plan (Pds) with the Plan document (Dp), a general, non-conformative plan, and the Rules plan (Pdr), a prescriptive document aimed solely at regulating the consolidated town and non urban areas. What was lacking was a working instrument to define the compliant planning aspects in terms of potential for urban, public and private transformation. This role appears to have been given, implicitly and inappropriately, to the traditional working plans or Integrated intervention programmes (Pii), which represent the implementing stages. The absence of this component means that the experimental phase of the Pgt is midway between the traditional form of the town-planning scheme and the solution proposed in Lombardy through Regional law 9/99 with the Pii framework documents. The operation tackled by the San Donato project has taken up this challenge by opting for a more convincing approach to the general and strategic aspect and its implementation. This choice was also helped by two special conditions imposed by the context: the high-quality urban context of 'Mattei town'; a single private partner in the strategic checkerboard of central areas undergoing transformation.

It is convincing how strategies, structures and projects have been combined in a Plan document that is not limited to being a document of policies and goals, but instead



ricondurre il progetto a indirizzi, forme e prestazioni di relazione e di assetto.

Il contributo offerto dalla proposta di San Donato offre spunti interessanti per misurare la soglia di approfondimento delle esplorazioni progettuali, generali e particolari, tale da delineare un percorso interpretativo chiaro e al contempo lasciare utili margini di flessibilità e di accoglimento degli imprevisti. Una misura che deve tendere a evitare i rischi di onnicomprensività progettuale e formalistica, già sperimentata da una passata stagione di piani, con esiti per lo più disastrosi.

Le questioni che avrebbero richiesto maggior cura, con riferimento alla prospettiva scelta sono a mio giudizio due: la prima riguarda il progetto per la città esistente; la seconda riguarda ancora, fatalmente, il rapporto con la dimensione operativa.

Nel caso di San Donato, infatti, il Pdr, che dovrebbe precisare la disciplina per la città consolidata, sembra teso piuttosto a cogliere le potenzialità della nuova progettualità, invece che a definire le qualità dei tessuti esistenti in termini di manutenzione qualitativa e di adeguamento edilizio. Da un processo di piano così attento ai contenuti formali e fisici della città e del territorio ci si sarebbe aspettata una maggiore valorizzazione dello spessore qualitativo della città esistente, in particolare di quella moderna della *company town*. Stretta invece tra indirizzi strategici per gli Ambiti operativi e le troppo sintetiche e interscambiabili modalità di intervento per i diversi campi applicativi, la fisicità della città consolidata non emerge e dei diversi modelli insediativi che la compongono rimane traccia solo nelle tavole analitiche.

Per gli aspetti operativi, infine, sebbene vada riconosciuto il corretto aggancio operativo ai Programmi integrati di intervento anticipati e al Piano triennale delle opere pubbli-

che, per gli esiti più stringenti della partecipazione, la proposta di Pgt per San Donato concentra in un unico spazio temporale tutti i contributi, di strategia e di progetto delle trasformazioni future, composti una volta per tutte nella proposta di piano. Rischiando con ciò, inevitabilmente, nel tempo e per i mutamenti veloci che attraversano le società contemporanee, di esporsi alla sequenzialità tra ascolto partecipato, strategia e progetto che sembrava superata nel metodo proposto. Non nelle scelte strategiche di lungo periodo, che richiedono una costruzione non banale e autoritativa del consenso, ma sono esito anzitutto di uno sforzo di visione del sapere tecnico e delle *leadership* di governo. Sicuramente invece nelle soluzioni più locali, dove l'esito delle consultazioni non è sempre detto che venga in futuro confermata nel momento differito dell'attuazione. La dimensione operativa può allora aiutare, quanto più si presta a dare spessore alle politiche locali, a concretizzare i risultati dei processi partecipativi e a essere valutata in termini di sostenibilità prima e di efficacia poi.

In futuro la sfida dei processi di innovazione, in riferimento al piano, consisterà infatti nel renderne coerenti con flessibilità e misura le tre dimensioni, spesso declinate e articolate in modo equivoco: il senso della strategia urbanistica, che visioni e rappresentazioni generali esprimono per concetti e per figure sintetiche; i contenuti e le qualità dei programmi operativi e l'incisività delle politiche urbane e urbanistiche; i progetti di trasformazione fisica, che ne rappresentano la traduzione attuativa. La dimensione ultima su cui poter misurare concretamente, alla fine, il contributo d'innovazione e la tenuta delle visioni, delle strategie, dei programmi e delle politiche.

offers an overview of designs and scenarios illustrated in a programmatic and iconic manner. The essence of the project that has been explored and agreed is outlined in the Plan document, but since this lacks any regulatory component, even in the form of guidelines, it leaves the more specific and detailed treatment of the areas to be transformed to the Rules plan and Services plan. In all three documents, the strategic and planning dimension are clearly interlinked, creating the network and tasks of the future design for strategic central areas and for individual local areas and neighbourhoods in the detailed transformation projects. This clarity is helped by their representation and verbal-visual communications, which is graphically precise and elegant in outlining the project's forms and performance in terms of relation and structure.

The contribution made by San Donato offers interesting starting points for gauging the threshold for an in-depth study of project exploration, and outlines a clear path for interpretation that leaves ample margins of flexibility and adaptation to unexpected events.

There are two criticisms that I would like to point out concerning aspects that needed more careful analysis in terms of the outlook chosen: the first concerns the project for the existing town; the second regards, again with fatal results, the relationship with the working dimension.

In the case of San Donato, the Rules plan, which should specify the regulations for the consolidated town, appears to place greater emphasis on analysing the potential of the new projects rather than defining the quality of the existing fabric in terms of quality maintenance and building adaptation. From a planning process that pays such close attention to the formal and physical contents of the town and its surrounding area, we would expect greater valorisation of the quality of the existing town, in particular its modern value as a company town. Instead, hedged in by the strategic guidelines for the operating spheres and the overly synthetic and interchangeable intervention methods for the various fields of application, the physical aspects of the consoli-

dated urban area do not emerge and only traces of the various settlement models can be seen in the analytical tables.

Lastly, in terms of operative aspects, although it is worth noting that correct operative reference is made to the Integrated intervention programmes and to the three-year Public works plan, for the more rigorous outcomes of the participation, the proposal outlined by the PGT for San Donato concentrates all the contributions, both in strategic terms and the plans for future transformations, in the plan proposal. This inevitably runs the risks of being exposed to the sequence of events, consisting of shared consensus, strategy and planning, that appeared to have been overcome in the proposed method. Not in the strategic long-term choices, which call for the creation of a consensus that is not banal and authoritative and are the result of vision based on technical knowledge and government leadership; but in the more local solutions where it cannot always be assumed that the outcome of consultation will be confirmed at the later time of implementation. In this case, the operating dimension can help to make the results of the participatory processes more tangible and can be assessed first of all in terms of sustainability and, at a later stage, efficacy.

In the future, the challenge facing innovation processes regarding the plan will be to make all three dimensions, which are often declined and structured in equivocal terms, consistent using flexibility and proportion: the meaning of the town-planning strategy, as expressed by the overall visions and representations through concepts and synthetic schemes; the contents and quality of operational programmes and the incisiveness of urban and town-planning policies; and lastly, the plans for physical transformation which represent its actual implementation. It is the last dimension that, in the end, provides a tangible measure of the contribution made by innovation and the integrity of the vision, strategies, programmes and policies.

*Continued from p. 30*  
**Beyond the Company town.**  
**Plans and projects for San Donato Milanese**

#### Introduction

*Antonella Bruzzese, Antonio Longo*

finally a more general take on the significance of the projects within the process itself (Infussi). The central part of the report is dedicated to documenting and commenting on the four different working environments: the activities of the Quartieri laboratory, the participatory planning laboratory which operated systematically in all areas of the town to draw up precise shared projects to add to the three year public works Plan; preparation of the urban planning strategic framework document, the document on development strategies within the town; definition of the services Plan; and finally preparation, in conjunction with the town council departments, of the necessary documents for the new Area management plan.

Achille Taverniti, former mayor of San Donato, who appointed Milan Polytechnic to assist with the task in 2004 and Mario Dompè, actual mayor, are responsible for writing the institutional comment. Finally, the report closes with the contributions of three external observers who we asked to write about the experience from three different viewpoints: the relevance of politics in the definition of urban choices (Pasqui), innovation in urban planning today (Tosi), and the operational dimension in relation to the new form of plan proposed by the Lombardy urban planning law (Galuzzi).

\* The San Donato project working party includes: Polytechnic of Milan, Department of architecture and planning: Alessandro Balducci (scientific direction and coordination); Francesco Infussi (technical direction); Alessandro Ali (in charge of services plan); Antonella Bruzzese (in charge of district (quartieri) projects); Antonio Longo (in charge of framework document); Irs: Gabriele Rabaiotti and Francesca Cognetti (in charge of interaction and communication); Luca Gaeta (property market and valuation); Paolo Bozzuto, Lorenzo Fabian (scenarios and simulations); Christian Novak (report on the current state of planning); Planning laboratory: Dina Acocella, Mariasilvia Agresta, Diana Cerri, Claudia Parenti with Maurizio Rini; Irs, interaction group: Linda Cossa, Marianna Giraudi, Valeria Inguaggiato, Francesca Lauretti.

*Continued from p. 36*  
**A plan for Mattei's city**  
*Alessandro Balducci*

and three-year Public works plan, which constitutes a 'bank' of analyses, descriptions, images, discussions and materials on the various parts of the city capable of providing material for the various activities.

After regional law 12 was passed in march 2005, we added one more area of activity to the four main ones. This was linked to the drafting of the Regulations plan, and preparation of the Planning document and Services document.

The preparation of the Framework document was based on discussions about the future of San Donato with political parties, associations and opinion leaders involved in a debate organised via focus groups which made it possible to discuss scenarios and interpretations and allowed the participants to arrive at a shared vision.

The work in the districts represented another way of relating to the city, from the grassroots up, and its component parts, together with local residents and players, raising issues and translating them into projects.

This highly structured process initially involved developing a model (analysis of the physical and social context of the districts, investigation of the problems perceived by local players, an exhibition and workshop, district projects and a final report), which was replicated in all the districts.

The Services plan developed alongside the process as a whole, and enabled us to look at the services in depth as well as their organisational dynamics in relation to the reference area, and emerging needs, by comparing them with the data.

These activities helped to open up negotiations with private entities, in particular Asio, with regard to the future of central areas, by involving their planners in discussions about their future structure and making a careful assessment of the public and private benefits of the issues discussed.

All this made it possible for one of the most important proposals of the operation to revise the planning instruments to emerge. Unless it is modified by the implementation of the Interated action plans, it will con-